

TRANSFORMASI BIROKRASI PUBLIK DI BKKBN PUSAT

Adi Wahyono

Puslitbang KS dan PKP BKKBN
Jln. Permata No. 1, Halim Perdanakusuma, Jakarta Timur
e-mail: adipidada@yahoo.com

ABSTRACT

National Family Planning Coordinating Board (NFPCB) as Non Department Government Institution of RI have been facing environment strategic changing. To arrive at the improvement, among the other methods, is organization transformation toward Learning Organization, where the organization member be able to develop their capacity continuously to reach the optimal result. The Indonesia NFPCB is a public bureaucracy which has core business and responsible on population policy development, birth control, and family prosperous development. The problem is how learning goes on in the public bureaucracy, and what are components related to the transformation toward learning organization. Research methodology applied interpretative, qualitative approach used phenomenology methods. The results of the research indicates that NFPCB organization is unable in transforming the learning organization. The learning organization is just conceptual framework, or knowledge, it is not an operational organization behavior. Finally the organization defensive routine activities, unsystemic problem solving, innovation and experiment by applying the new approach are weak. The organization unable to learn from the past NFPCB succeed, which fruitful on moving the community into the family planning programmes. The existence of having a new leader always there is a new hope that the NFPCB will arrived at the same success as it is in the past. It is recommended to internalize culture values of the organization to the whole organization member, and the leader should be able to revised the system to push all organization member to learn faster on increasing their capacity to face the strategic environment changes.

Keywords: Bureaucracy, Organizational learning, Learning processes.

PENDAHULUAN

Dalam era persaingan yang sangat ketat dan akselerasi perubahan lingkungan hidup (*lebensraum*) yang begitu tinggi seperti sekarang ini, organisasi dituntut untuk mampu menyesuaikan diri dengan perubahan. Menurut Watkins dan Marsick, sebagaimana dikutip Matthias Finger dan Silvia Burgin Bran¹ mengatakan: “Organisasi-organisasi menyadari bahwa mereka tidak akan hidup terus (*survive*) jika mereka tidak berubah (*change*).”

Kapasitas organisasi untuk produktif, berkembang, dan menjaga eksistensinya untuk tetap hidup terus (*survive*), membutuhkan pengerahan seluruh sumber daya yang dimiliki untuk memenangkan persaingan. Perubahan

lingkungan strategis itu disebabkan oleh tekanan globalisasi dan semangat demokratisasi. Begitu juga dengan organisasi publik, dituntut adanya reformasi yang menyeluruh dalam tata penyelenggaraan negara dan pemerintahan menuju ke arah efektivitas, efisiensi, dan akuntabilitas.

BKKBN sebagai sebuah organisasi publik, salah satu Lembaga Pemerintah Non Departemen (LPND), menghadapi perubahan lingkungan strategis. Salah satu perubahan yang paling bermakna adalah perubahan paradigma pemerintahan dari sentralisasi kepada desentralisasi. Bila sebelumnya BKKBN merupakan sebuah organisasi yang memiliki struktur organisasi sampai ke tingkat kabupaten/kota, sejak diberlakukannya otonomi daerah, mulai efektif

tahun 2004, BKKBN menyerahkan sebagian kewenangannya kepada pemerintah kabupaten/kota. Putusnya struktur organisasi dalam garis komando tersebut memiliki konsekuensi luas, terutama dalam menghadapi tantangan baru, dengan cara bagaimana program keluarga berencana tetap berjalan dengan determinasi yang tinggi, sementara institusi pengelola program KB di kabupaten/kota sudah bukan lagi menjadi bagian struktur keorganisasian BKKBN Pusat.

Dalam situasi perubahan yang kompleks dan penuh ketidakpastian tersebut diperlukan suatu reformasi administrasi publik menyeluruh, sesuai dengan tuntutan paradigma dan lingkungan strategis baru. Paradigma administrasi publik baru adalah usaha untuk mengembangkan organisasi pelayanan publik yang mengarah ke atau dengan tujuan untuk mewujudkan nilai-nilai kemanusiaan secara optimal melalui pengembangan sistem desentralisasi dan pengembangan organisasi yang responsif dan mengundang partisipasi, serta mampu secara merata memberikan jasa-jasa kepada masyarakat.²

Salah satu cara untuk mencapai kondisi seperti itu adalah melakukan transformasi organisasi menuju *learning organization*. *Learning organization* yang dikembangkan melalui sistem organisasi secara keseluruhan telah didefinisikan dari berbagai perspektif yang dilakukan oleh sejumlah ahli. Dari berbagai pandangan para ahli disebutkan bahwa *learning organization* merupakan iklim organisasi yang dapat mendorong dan mempercepat individu dan kelompok untuk belajar. *Learning organization* mengajarkan untuk menerapkan proses berpikir kritis dalam memahami apa yang seharusnya dilaksanakan dan mengapa kita melaksanakan. *Learning organization* adalah organisasi di mana orang secara terus menerus memperluas kapasitas, menciptakan hasil yang sungguh-sungguh diinginkan, di mana pola berpikir baru dan ekspansif ditumbuhkan, aspirasi kolektif dibiarkan bebas, dan orang terus menerus berupaya belajar bersama.³

Menurut Senge, untuk mampu menyikapi perubahan diperlukan adanya revitalisasi (*revitalization*) dan merubah pola pikir (*shift of mind*) dari anggota organisasi untuk menguasai lima disiplin yang dipersyaratkan, yaitu Pertama, penguasaan personal (*personal mastery*), yaitu

kemampuan untuk secara terus menerus dan sabar memperbaiki wawasan agar objektif dalam melihat realita dengan pemusatan energi kepada hal-hal yang strategis; Kedua, berpikir sistem (*system of thinking*) sebuah *framework* untuk melihat sesuatu secara menyeluruh, kesalinghubungan secara holistik, untuk melihat pola perubahan, bukannya pola yang statis; Ketiga, model mental (*mental model*), yaitu suatu *framework* dan asumsi dasar untuk menyikapi realita yang membuatnya mampu untuk bertindak secara tepat; Keempat, membangun visi bersama (*building shared vision*), yaitu komitmen untuk menggali visi bersama tentang masa depan secara murni tanpa paksaan; dan Kelima, pembelajaran tim (*team learning*), yaitu kemampuan dan motivasi untuk belajar secara adaptif, generatif, dan kontinu; Kelima, disiplin tersebut perlu dipadukan secara utuh, dikembangkan dan dihayati oleh setiap anggota organisasi dan diwujudkan dalam perilaku sehari-hari.

Konsep pembelajaran dalam organisasi pembelajar adalah konsep yang menyatakan bahwa pembelajaran itu terjadi apabila seseorang: 1) dapat mendeteksi adanya kesenjangan dari yang diharapkan dengan kenyataan yang ada, 2) dapat memahami sebab kesenjangan itu terjadi, dan 3) dapat mengatasi agar kesenjangan itu tidak terjadi lagi pada waktu yang akan datang⁴. Proses pembelajaran *substantive* dan pemecahan masalah seperti ini tidak akan terjadi bila dalam organisasi tidak tumbuh proses pembelajaran yang lain, yaitu suatu pembelajaran untuk menciptakan suatu iklim organisasi yang kondusif. Iklim organisasi yang kondusif itu adalah organisasi yang memiliki komitmen untuk belajar dan bekerja bersama dalam organisasi dengan suasana yang saling menghargai, saling menghormati, dan saling menerima satu sama lain. Semua anggota, kelompok, dan organisasi secara keseluruhan berada dalam gerak dan dinamika tumbuh kembang bersama.⁵

Dengan kata lain, organisasi pembelajar berkaitan dengan masalah bagaimana paradigma (*mental models*) tentang pembelajaran yang disepakati bersama dapat dikembangkan menjadi komitmen, agenda, dan program bersama (*shared vision*) sehingga menjadi bagian yang tidak terpisahkan dengan pelaksanaan tugas dan

fungsi organisasi setiap hari. Dalam konteks ini kepemimpinan tidak lagi disibukkan oleh fungsi pengawasan karena orientasi kepemimpinannya lebih difokuskan kepada upaya menciptakan iklim dan sistem organisasi yang kondusif untuk menumbuhkan organisasi pembelajar. Setiap anggotanya memiliki komitmen untuk terus maju, tumbuh dan berkembang (*personal mastery*) yang dalam interaksi dengan kolega lainnya terjadi proses dan sinergi bekerja sambil belajar bersama (*team learning*). Pada akhirnya akan menciptakan situasi organisasi yang tidak saja produktif dalam bekerja, tetapi juga nyaman untuk belajar (*organizational learning*).

Dengan situasi dan iklim organisasi seperti ini, akan mendorong kehidupan organisasi baik keseluruhan maupun bagian-bagiannya, serta proses dan mekanisme kerjanya menjadi sehat dan efektif dalam mencapai visi organisasi. Setiap persoalan sudah mampu dilihat dan diatasi secara sistemik (*system thinking*). Apa yang ingin dicapai, kapan, di mana, dengan siapa, dan bagaimana sudah menjadi komitmen, tugas, dan tanggung jawab bersama.

Berdasarkan uraian tersebut di atas, fokus penelitian ini adalah pengalaman dan peristiwa sehari-hari tentang dinamika organisasi menuju organisasi pembelajar, faktor yang berkaitan dan makna yang dialami, menurut interpretasi dan pengalaman subjektif anggota organisasi dalam mengembangkan organisasi pembelajar. Rumusan permasalahan penelitian adalah bagaimana proses transformasi organisasi dari birokrasi publik menuju organisasi pembelajar.

Tujuan penelitian untuk mengetahui bagaimana proses pembelajaran berlangsung pada birokrasi publik menuju organisasi pembelajar. Secara khusus penelitian bertujuan mengetahui variasi pengetahuan; komponen yang berkaitan dengan aplikasi organisasi pembelajar; mengetahui bagaimana proses pembelajaran itu berlangsung di dalam birokrasi publik; dan mengetahui peran kepemimpinan dalam organisasi pembelajar.

KERANGKA KONSEPTUAL

Organisasi pembelajar merupakan organisasi yang terus menerus memperluas kapasitas, baik melalui individu, tim maupun organisasi. Pembe-

lajaran bukan hanya sinonim dengan "menangkap informasi". "Menangkap informasi hanya mempunyai hubungan yang renggang dengan pembelajaran sesungguhnya", Menurut Peter Senge:³

"Melalui pembelajaran kita menciptakan kembali diri kita. Melalui pembelajaran kita dapat melakukan segala sesuatu yang tidak pernah dapat kita lakukan. Melalui pembelajaran kita memperluas kapasitas kita untuk menciptakan, menjadi bagian dari proses pembentukan kehidupan."

Dalam perspektif teori komunikasi, Littlejohn, S.W.⁵ melihat organisasi sebagai sebuah proses evolusioner yang menyandarkan diri pada tiga proses utama: (a) *enactment*, (b) *selection*, dan (c) *retention*. *Enactment* merupakan definisi dari situasi, atau pencarian informasi yang samar-samar, dan informasi yang dimaknai berbeda-beda dari luar. *Selection*, yaitu ketidakmungkinan kelompok untuk menemukan aspek yang pasti, dan informasi yang tertolak. *Retention* di mana aspek tertentu menyangkut informasi akan diingat untuk masa berikutnya, informasi yang diingat tadi berfungsi untuk mengintegrasikan ke dalam keseluruhan informasi, yang dengannya organisasi itu beroperasi.

Schwanat (2000)⁶ percaya bahwa tindakan keorganisasian adalah representasi dari proses internalisasi pengalaman para manajer dan karyawan. Selama proses belajar anggota organisasi menerima informasi baru. Informasi baru tersebut digunakan, dan dapat dipertimbangkan, untuk merubah perilaku keorganisasian. Informasi-informasi baru tersebut memiliki dampak pada strategi keorganisasian, bila informasi tersebut diterjemahkan menjadi perilaku atau tindakan.

Keharusan untuk berubah dengan berbasis pada pengetahuan merupakan kunci yang sangat penting bagi sebuah organisasi. Bahkan bila organisasi tidak mau berubah atau tidak mampu mengikuti perubahan maka organisasi tersebut akan mati. "Berubah atau mati"⁹. Senada dengan hal tersebut, ahli manajemen lain mengatakan bahwa saat ini kita memasuki era "*knowledge society*".⁹ Konsekuensinya, lingkungan bisnis berubah dengan sangat cepat. Pasar, produk, teknologi, pesaing, peraturan dan masyarakat

pada umumnya mengalami pergolakan (*turbulent*). Pengetahuan, inovasi, kompetensi, belajar (*learning*) adalah sumber daya penting untuk mencapai keunggulan kompetitif berkesinambungan (*sustainable competitive advantage*).

Untuk mampu bertahan (*survive*), organisasi secara berkesinambungan harus menciptakan pengetahuan. Asumsinya, organisasi bukan hanya sebagai mesin pemroses informasi (*knowledge*), tetapi juga menciptakan pengetahuan melalui aksi dan interaksi. Organisasi sebagai relasi sosial, bukan kumpulan mesin atau fungsi-fungsi.

Learning organization yang dikembangkan melalui sistem organisasi secara keseluruhan telah didefinisikan dari berbagai perspektif yang dilakukan oleh sejumlah ahli. Dari berbagai pandangan para ahli disebutkan bahwa *learning organization* merupakan iklim organisasi yang mendorong dan mempercepat individu untuk belajar. Para individu sebagai sumber daya manusia membantu organisasinya untuk belajar dari kesalahan, kegagalan, dan keberhasilan. Dengan demikian, mereka mengakui dan menyadari adanya perubahan lingkungan dan berusaha mengadaptasi perubahan itu secara selektif. *Learning organization* dapat dilihat sebagai pemberdayaan individu dan kelompok dalam organisasi sehingga mampu menciptakan pengetahuan, produk, dan jasa melalui jaringan kerja yang inovatif, baik di dalam maupun di luar organisasi. Organisasi yang demikian merupakan organisasi yang senantiasa menumbuhkan komitmen dan kapasitas belajar bagi semua orang yang ada dalam organisasi pada semua tingkat.¹⁰

Pentingnya pengetahuan sebagai sumber utama untuk memenangkan kompetisi bisnis di lingkungan global sesungguhnya telah lama dicetuskan oleh beberapa ahli, seperti dikutip oleh Denton⁷ bahwa Francis Bacon (1597) adalah orang pertama yang menjelaskan bahwa pengetahuan sebagai kekuasaan (*knowledge as power*). Di kalangan ahli manajemen Peter Drucker juga mengatakan bahwa pengetahuan adalah sumber utama untuk individu-individu dan ekonomi secara keseluruhan. Manajemen masa depan kuncinya ada pada pengetahuan. Senada dengan hal tersebut, argumentasi Krogh dan Roos menyatakan bahwa perkembangan pengetahuan sejak era industrialisasi sampai era informasi,

telah mengalami peningkatan yang tajam sebagai kunci sukses berkompetisi bagi perusahaan. Pentingnya pengetahuan sebagai sumber utama organisasi untuk memenangkan persaingan global juga disampaikan oleh Frohman (1997), Boisot (1995), dan Ikujiro Nonaka.¹¹ Organisasi Pembelajar sebagai proses dinamis manusia yang diperlukan untuk meningkatkan kapasitas kognitif seluruh organisasi.

Organisasi pembelajar memiliki variasi definisi, dari yang bersifat teknis, seperti yang dikatakan Denton⁷ dengan mengutip Huber (1991) sebagai sebuah entitas belajar terjadi jika, melalui proses pertukaran informasi, di mana proses pertukaran informasi itu secara potensial merubah perilaku, sampai pada definisi yang sederhana yang disampaikan oleh Argyris dan Donald¹² bahwa organisasi pembelajar sebagai sebuah proses untuk mendeteksi dan mengoreksi kesalahan. Definisi yang komprehensif dikemukakan oleh Schwandt (2000) bahwa organisasi pembelajar diartikan sebagai proses untuk meningkatkan tindakan melalui peningkatan pengetahuan dan pemahaman.⁶

Schwandt (2000) memandang proses organisasi pembelajar dari dua perspektif yaitu sistem-struktural perspektif dan interpretif perspektif. Sistem-struktural perspektif menekankan pada penambahan dan distribusi informasi sebagai sebuah sumber daya yang penting untuk sebuah organisasi belajar tentang lingkungan internal dan eksternal organisasi. Adapun pendekatan interpretif fokus pada tujuan utama dan pengertian dari pesan-pesan. Menurut Schwandt (2000), proses organisasi pembelajar dapat dijelaskan oleh empat konsep, yaitu penambahan pengetahuan, distribusi informasi, interpretasi informasi, dan memori organisasi.⁶ Sementara itu, menurut Argyris dan Donald¹² mengungkapkan karakteristik belajar dalam organisasi dengan konsep *single-loop/doble-loop learning*.

Organisasi pembelajar menurut Peter Senge¹³ pada dasarnya adalah (1). Perubahan "*mind set*" dari melihat diri sendiri sebagai bagian terpisah dari kelompok atau organisasi menjadi bagian integral dari kelompok/organisasi. Dari melihat masalah yang disebabkan oleh seseorang atau sesuatu "di luar sana" kepada melihat tindakan kita sendiri yang menciptakan masalah yang

kita alami. (2). Meningkatkan kemampuan untuk berpikir kritis dan kreatif. (3). Tempat di mana orang secara terus menerus menciptakan realitas dan bagaimana mereka merubahnya. (4). Proses perubahan dalam suatu organisasi melalui belajar yang terus menerus disertai dengan tindakan konkrit yang didasarkan kepada keyakinan, kesadaran, kepekaan, keahlian, dan kemampuan sehingga melahirkan inovasi dan gagasan baru.

Selanjutnya, menurut David A. Garvin¹³ (1993), organisasi pembelajar dapat ditunjukkan oleh lima aktivitas utama, yaitu (1) pemecahan masalah secara sistematis; (2) eksperimen dengan pendekatan baru; (3) belajar dari pengalaman dan sejarah masa lalu; (4) belajar dari pengalaman dan praktik terbaik dari yang lain, serta (5) terjadinya alih pengetahuan dengan cepat dan efisiensi melalui organisasi.

METODE PENELITIAN

Penelitian dilakukan pada tahun 2007. Lokasi penelitian ini adalah kantor Badan Koordinasi Keluarga Berencana Nasional (BKKBN) Pusat Jakarta. Penelitian ini menggunakan paradigma interpretif.¹⁴ Bagi penelitian interpretif, tujuan penelitian sosial adalah untuk mengembangkan sebuah pemahaman kehidupan sosial dan menemukan bagaimana masyarakat mengkonstruksi makna dalam latar alamiahnya. Metode penelitian yang digunakan adalah fenomenologi. Dalam desain fenomenologi, peneliti mendalami pengalaman manusia melalui gambaran terperinci mengenai orang yang diteliti. Melalui proses ini peneliti "mengumpulkan" pengalamannya untuk memahami pengalaman informan.⁷ Fokus penelitian kualitatif ada pada persepsi dan pengalaman peserta dan cara mereka memandang kehidupan mereka sehingga tujuannya bukan untuk memahami realita tunggal, tetapi realita majemuk.

Cara pengumpulan data dalam penelitian ini adalah pengamatan (*observation*) dan wawancara mendalam (*in depth interview*). Peneliti sebagai instrumen pengumpulan data dan analisis data. Pemahaman adalah tujuan dari penelitian ini, di mana instrumennya (peneliti) dapat menjadi lebih responsif dan adaptif, dan melihat makna-makna ideal dalam mengumpulkan dan menganalisis data. Keuntungan yang lain, peneliti dapat

memperluas pemahamannya melalui komunikasi *nonverbal*, seperti dalam memahami komunikasi *verbal*, proses informasi atau data dapat terjadi secepatnya, mengklarifikasi dan menyimpulkan bahan penelitian, memeriksa informan untuk akurasi interpretasi, dan mengeksplorasi respons yang tidak biasa dan tidak terantisipasi. Kemudian yang terakhir, produk penelitian kualitatif adalah deskriptif yang kaya (*richly descriptive*). Kata-kata dan gambar-gambar digunakan untuk menemukan fenomena yang peneliti pelajari sehingga lebih seperti deskripsi tentang sebuah konteks, partisipan, dan aktivitas tentang peminatan. Sebagai tambahan, data dalam bentuk kuota dari dokumen, catatan lapangan, *interview* dengan partisipan, kutipan dari *videotape*, komunikasi elektronik, atau sebuah kombinasi yang daripadanya dapat mendukung temuan studi. Kuota dan kutipan ini berkontribusi untuk mendeskripsikan aspek alami dalam penelitian kualitatif.¹⁶

Analisis data akan dilakukan bersamaan dengan pengumpulan data, interpretasi data, dan penulisan laporan naratif. Dalam analisis kualitatif, beberapa kegiatan dilakukan bersamaan oleh peneliti, yaitu mengumpulkan informasi dari lapangan, menyortir informasi menjadi kelompok-kelompok, memformat informasi ke dalam sebuah cerita atau gambar, dan menulis naskah kualitatif.¹⁵

Selanjutnya, proses analisis kualitatif akan didasarkan pada "pengurangan" dan "interpretasi" data. Peneliti mengambil informasi dalam jumlah besar dan mengurangnya hingga ke pola, kategori atau tema tertentu dan kemudian menafsirkan informasi tersebut dengan menggunakan sejumlah skema.¹⁵ Peneliti akan memilih informasi melalui rekaman wawancara, catatan pengamatan dan dokumen. Setelah itu, peneliti akan menyusun kategori informasi dan memasukkan kode ke dalam kategori. Kategori dan kode ini membentuk dasar narasi berkembang yang akan diceritakan peneliti. Proses ini melibatkan apa yang disebut "memecah" informasi dan menentukan "kategori kode" serta "menghasilkan kategori, tema atau pola".¹⁵

Peneliti akan melakukan pembuktian untuk memastikan keabsahan internal dengan melakukan strategi sebagai berikut (1) Triangulasi

data. Data akan dikumpulkan melalui sumber majemuk, yaitu melalui wawancara mendalam, pengamatan, dan analisis dokumen. (2) Pemeriksaan anggota. Beberapa informan terpilih akan berperan sebagai pemeriksa sepanjang proses analisis dan melakukan dialog berkesinambungan menyangkut interpretasi peneliti tentang realitas dengan informan, memastikan kejujuran data. (3) Pengamatan jangka panjang dan berulang di lokasi penelitian. Pengamatan tetap dan berulang terhadap fenomena dan latar serupa akan berlangsung di lokasi selama tiga bulan masa penelitian. (3) Pemeriksaan rekan sejawat.

HASIL DAN PEMBAHASAN

BKKBN belum berhasil mewujudkan dirinya sebagai sebuah organisasi pembelajar. Untuk menjadi sebuah organisasi pembelajar (*learning organization*) pada sebuah organisasi birokrasi pemerintah, ternyata tidaklah mudah. Banyak hambatan (*constrains*), baik internal maupun eksternal. Lingkungan eksternal seperti perubahan kepemimpinan nasional, perubahan sistem pemerintahan dari sentralisasi ke desentralisasi, perspektif organisasional itu sendiri sebagai bagian (*subsystem*) dari sebuah organisasi birokrasi yang terikat oleh struktur kelembagaan Lembaga pemerintah Non Departemen (LPND), merupakan sebagian dari hambatan itu. Secara internal, kualitas SDM dan mentalitas aparat, komitmen dan perilaku kepemimpinan, iklim organisasi, sistem penghargaan dan hukuman (*reward and punishment system*) merupakan bagian dari kendala yang lain. Organisasi pembelajar hanya sebagai jargon.

Secara eksternal, BKKBN terikat oleh aturan (*regulation*) pemerintah sebagai supra sistemnya. Regulasi perekrutan pegawai, penyusunan anggaran, pembentukan struktur organisasi, aturan yang berkaitan dengan disiplin pegawai negeri, adalah komponen di luar jangkauan BKKBN. Aturan penyusunan anggaran (DIPA) misalnya, menyulitkan organisasi untuk merubah anggaran pada saat pelaksanaan tahun anggaran, kecuali melakukan revisi anggaran, dan itu pun memerlukan waktu yang lama.

Di mata anggota organisasi BKKBN, perubahan belum dimaknai sebagai upaya untuk meningkatkan kualitas diri dalam memenangkan

persaingan. Perubahan lingkungan strategis belum mampu mengarahkan sebagian besar anggota organisasi untuk belajar lebih cepat. Perubahan yang mempengaruhi kenyamanan dirinya dalam bekerja (*comfort zone*), baik jabatan maupun posisinya, tidak akan diadopsi dengan cepat. Hal inilah sebagai salah satu sifat birokrasi di BKKBN bahwa kemapanan (*establishment*) pada jabatan cenderung dipertahankan. Mental model yang demikian pada akhirnya tidak mau mengambil risiko untuk berubah cepat, proaktif, dan antisipatif menghadapi perubahan cepat yang terjadi di lingkungannya. Perubahan yang mungkin menimbulkan gejolak akan dihindari. Kepemimpinan lebih banyak mengedepankan hasil (*output*) dibanding proses internal yang harus dilakukan. Kepemimpinan yang belum mampu memberikan teladan, cenderung bertahan (*defensive*) memelihara harmonisasi organisasi dari kemungkinan (*chance*) BKKBN kembali sebagai *centre of excellent*, serta menjadi *benchmark* penanganan program KB organisasi pemerintah dari beberapa negara berkembang.

Sejak diterapkannya otonomi daerah, BKKBN tidak lagi *powerful* mengendalikan program KB yang ada di kabupaten/kota. Tarik menarik antara kepentingan pemerintah pusat dan daerah menyebabkan menurunnya kinerja program KB. Pada tahun 2001, otonomi daerah dilaksanakan di seluruh Indonesia. Ketika departemen-departemen besar menyerahkan sebagian kewenangannya kepada kabupaten/kota, BKKBN masih mencari peluang untuk tetap menjadi organisasi vertikal yang sentralistik. Baru BKKBN secara efektif menyerahkan kepada kabupaten/kota pada tahun 2004. Akibatnya banyak kabupaten/kota yang belum siap menerima BKKBN kabupaten/kota sebagai bagian dari institusi daerah karena sebagian besar daerah telah menata kelembagaannya.

Globalisasi menyebabkan tekanan dunia internasional kepada terwujudnya pemerintahan yang kuat menjadi lebih besar. Ketidakmampuan suatu negara mengatasi masalah HIV misalnya, akan berdampak buruk kepada negara lain. Aktivitas ekonomi dan keuangan tidak berhubungan dengan batas teritorial negara. Saat ini hampir tidak mungkin sebuah negara bebas dari campur tangan negara atau institusi internasional

lain. Berbagai isu HAM, lingkungan, narkoba (*drugs*), flu burung, sampai kepada terorisme saat ini menjadi permasalahan *global*. Begitu juga isu-isu sosial dan ekonomi yang berkaitan dengan masalah kependudukan seperti kemiskinan, buta huruf, dan kesehatan menjadi perhatian internasional. Ketidakmampuan suatu negara mengatasi permasalahan kependudukan misalnya, akan berdampak kepada stabilitas regional.

Menjadi sangat jelas mengapa *learning organization* menjadi tipe ideal untuk mendorong organisasi lebih siap menghadapi perubahan dan tekanan dari lingkungan. Begitu juga dengan BKKBN. Sebagai bagian dari birokrasi publik, secara internasional BKKBN mendapat tekanan untuk meningkatkan kapasitasnya mengatasi masalah kependudukan. Penggunaan sistem target pencapaian akseptor keluarga berencana (sebutan bagi pasangan yang menerima pelayanan kontrasepsi), keterlibatan militer dalam kegiatan safari KB, dianggap sebagai cara-cara yang dapat dikategorikan pelanggaran HAM. Karena tekanan internasional ini BKKBN telah merubah visinya, dari norma keluarga kecil, bahagia dan sejahtera, “dua orang anak cukup” berubah menjadi “mewujudkan keluarga berkualitas tahun 2015”. Visi yang pertama dianggap melanggar HAM karena keluarga berencana merupakan bagian dari hak reproduksi manusia. Namun, atas dasar semangat baru untuk menggerakkan program keluarga berencana visi baru yang sekarang adalah “seluruh keluarga ikut KB”.

Menurut Garvin,¹³ organisasi pembelajar dapat ditunjukkan oleh lima aktivitas utama, yaitu (1) pemecahan masalah secara sistematis; (2) eksperimen dengan pendekatan baru; (3) belajar dari pengalaman dan sejarah masa lalu; (4) belajar dari pengalaman dan praktik terbaik dari yang lain, serta (5) terjadinya alih pengetahuan dengan cepat dan efisiensi melalui organisasi. Pemecahan masalah sistematis ternyata sulit dilaksanakan. Banyak rintangan dan hambatan, salah satunya berasal dari sistem di luar kendali BKKBN, misalnya berbagai regulasi yang berkaitan dengan penyusunan anggaran, aturan penyusunan kelembagaan di daerah, aturan disiplin PNS, sistem penggajian, dan sistem kepegawaian. Di dalam organisasi atau proses internal seperti kepatuhan pada struktur

dan fungsi secara kaku, terjadinya tarik menarik *core* bisnis program keluarga berencana, antara penekanan pada kesehatan reproduksi atau *community development*. Hal itu berpengaruh kepada kebijakan, program dan strategi serta anggaran. Pemecahan masalah sistematis adalah pemecahan masalah yang berkualitas karena didasarkan atas data dan informasi yang akurat, hasil survei, laporan bulanan, menggunakan *statistical tolls* karena sistematis juga bisa menggunakan siklus “*Plan, Do, Check, Act*”.

Aktivitas kedua adalah melakukan eksperimentasi dengan pengetahuan baru. BKKBN telah menggunakan berbagai *tools management* seperti *logical framework*, *strategic planning*, *Total Quality Control*, *Total Quality Mangement*, dan yang terakhir adalah *balanced scorecard*. Adopsi metode baru pemakaian kontrasepsi telah dilakukan, memanfaatkan penemuan teknologi alat kontrasepsi misalnya IUD CUT 380, susuk KB yang 6 batang (*norplant*), 3 batang maupun 1 batang. Begitu juga dengan beberapa variasi kondom, pil KB maupun metode medis operasi pria (MOP/vasektomi) maupun wanita (MOW/tubektomi). Dalam pengembangan program juga melalui berbagai penelitian operasional untuk menemukan model penggarapan program yang baru. Eksperimentasi tersebut merupakan bagian dari inovasi.

Selanjutnya, belajar dari pengalaman masa lalu (*learning from past experience*). Pada saat awal program keluarga berencana banyak sekali *donor agency* asing membantu BKKBN dalam pengembangan program. Pengalaman-pengalaman masa lalu tersebut saat ini kurang terdokumentasi dengan baik, meskipun lingkungan dan personel telah banyak berubah. Barangkali berbagai metode itu cocok pada jamannya, tetapi bahan kajian untuk membandingkan dapat digunakan sebagai *lesson learned* bagi pengembangan program sekarang dan masa yang akan datang. Aktivitas untuk mendeteksi berjalannya suatu organisasi pembelajar adalah belajar dari yang lain atau berdasarkan kisah sukses organisasi atau *best practice* yang lain. Saat ini yang dilakukan BKKBN adalah belajar dari Tunisia untuk pencapaian program partisipasi pria dalam keluarga berencana. Kemudian, ke Thailand untuk penanganan korban HIV/AIDS.

Aktivitas organisasi pembelajar dapat dilihat dari terjadinya pengalihan pengetahuan (*transferring knowledge*). Di BKKBN kegiatan itu banyak dilakukan, antara lain pendidikan dan latihan, baik diklat kepemimpinan (Diklat PIM) untuk eselon 4, 3, dan 2, maupun mengirimkan peserta kursus ke Lemhanas, LAN, pembentukan tim teknis, kelompok-kelompok kerja, penelaahan program, seminar, *job rotation*, *short course* dalam dan luar negeri, studi jangka panjang untuk jenjang sarjana dan pascasarjana, studi banding, pendidikan teknis, rapat-rapat pembahasan proposal, diseminasi hasil penelitian, pencatatan dan pelaporan rutin, kajian hasil survei dan penelitian. Namun, aktivitas-aktivitas tersebut yang juga dapat digunakan sebagai sumber belajar sebagian besar belum ada sistemnya, tidak ada pola yang jelas dan kriteria yang jelas untuk menduduki jabatan karier tertentu.

Banyaknya sumber belajar tersebut belum disadari sebagai salah satu cara untuk belajar. Anggota organisasi bertahan pada kondisi yang ada sekarang, cenderung mempertahankan rutinitas dan proyek pada komponen masing-masing yang oleh *Chris Argyris* dalam *Overcoming Organizational Defenses* sebagai *defensive routine*.¹⁷

Kasali 2005 menyatakan fakta bahwa badan-badan pemerintah terdiri atas orang-orang hebat. Sebagian besar mereka adalah lulusan universitas negeri terkenal, “tetapi mengapa organisasinya nyaris lumpuh?”. Sebagian besar sulit berkembang, lebih memposisikan diri sebagai “*follower*” (pengikut) daripada “*leader*”, dan hampir semua surat mereka selalu ditutup dengan kalimat “mohon petunjuk dan arahan bapak/ibu.” Maka tidak heran, masih menurut Kasali, bila konsep-konsep baru menjadi sulit diperkenalkan apalagi dijalankan.

Lambatnya sebuah perubahan di antaranya disebabkan ketiadaan “darah-darah segar” baru. Padahal bila mau, peluang untuk mendapatkan tenaga potensial itu ada. Banyak pegawai muda, di antaranya lulusan S.2, hasil rekrutmen tahun 1993-1995 yang sat ini menjadi tenaga lapangan keluarga berencana di berbagai daerah, setidaknya dapat mengisi formasi di BKKBN Pusat.

KESIMPULAN

Transformasi organisasi BKKBN dalam upaya mengembangkan kapasitasnya menuju organisasi pembelajar menghadapi beberapa hambatan (*constraints*), terutama berkaitan dengan hambatan organisasional sebagai birokrasi publik (*organizational factors*) dan hambatan lingkungan (*environment factors*). Komponen utama yang berkaitan dengan proses pembelajaran di dalam organisasi adalah pertama, yang berkaitan dengan faktor organisasional sebagai birokrasi publik, yaitu peran dan perilaku kepemimpinan, model mental (*mind set*), struktur dan fungsi, dan kapasitas SDM organisasi. Selanjutnya, yang berkaitan dengan faktor lingkungan, komponen utamanya adalah perubahan sistem politik dan perubahan paradigma pemerintahan. Peran dan perilaku kepemimpinan belum sepenuhnya memberikan bimbingan dan contoh kepada individu untuk belajar melalui organisasi (*teacher*), dan kurang melakukan pendampingan dan memberikan fasilitasi untuk pembelajaran (*steward*). Model mental (*mind set*) cenderung menolak perubahan. Sebagai organisasi birokratik, masih terjadi di sebagian besar anggota organisasi. Perubahan memiliki konsekuensi mengganggu kenyamanan (*comfort zone*). Mereka cenderung bertahan pada aktivitas rutin sehari-hari (*defensive routine*). Akibatnya, terjadi sindrom “musuh ada di luar sana” sehingga yang terjadi adalah pemikiran legal formal, ketidakmampuan berubah karena menyandarkan diri pada hambatan di luar kendali organisasi, tingginya kepatuhan pada struktur dan fungsi yang melekat pada dirinya. Akibatnya, pemecahan masalah secara sistematis cenderung sulit dilakukan. Pemecahan masalah yang melibatkan lintas komponen (level eselon II) menemui berbagai hambatan. Dengan kata lain permasalahan di luar unit organisasinya merupakan permasalahan orang lain karena hal itu merupakan tugas pokok dan fungsi unit organisasi yang lain. Artinya, lebih banyak memperbaiki dan mengoreksi kesalahan (*single loop*) dibandingkan dengan mencari akar penyebab permasalahan itu muncul (*double loops*). Akibatnya, permasalahan selalu muncul setiap tahun. Sesuai dengan salah satu dalil disiplin kelima dari Peter Senge: “Persoalan sekarang adalah bagian dari solusi kemarin”.

Terpaku dalam struktur dan fungsi ini lebih dekat pada ketidakmampuan belajar sebagai “aku adalah jabatanku” (*I am my position*). Sumber daya manusia yang ada kualitasnya menurun. Banyak tenaga yang pindah ke tempat lain karena ketiadaan sistem pengembangan karier pegawai. Terjadi ketidakseimbangan antara pegawai yang pindah tugas, pensiun atau sebab lain dengan pengadaan tenaga baru. Perubahan sistem politik dari orde baru yang kuat (*strong government*) dan otoriter kepada sistem yang lebih demokratis setelah reformasi, ternyata menyebabkan kinerja program keluarga berencana menurun. Hal itu disebabkan terjadinya perubahan perspektif program dari kepemimpinan puncak dan banyaknya permasalahan sosial politik dalam negeri sehingga perhatian terhadap program keluarga berencana menurun. Organisasi pembelajar (*learning organization*) pada birokrasi publik merupakan konsep yang tidak operasional. Organisasi menanamkan dasar ketidakmampuan belajar (*learning disability*) melalui uraian tugas pokok dan fungsi, pengelolaan program dan pengajaran cara berinteraksi. Interaksi antarkaryawan tidak tercermin dalam iklim organisasi. Terjadinya rutinitas defensif yang menghambat pembelajaran. Akhirnya, transformasi birokrasi publik menuju organisasi pembelajar tidak mungkin terjadi selama birokrasi publik di luar (sebagai supra sistemnya) masih belum berubah.

REKOMENDASI

Perlu penilaian berkala terhadap organisasi menuju organisasi pembelajar dari aspek proses belajar yang terjadi (*learning process*), aspek pemahaman dan komitmen pimpinan dan anggota organisasi terhadap *learning* organisasi, aspek pemberdayaan sumber daya manusia, dan aspek pemanfaatan teknologi pembelajaran. Perlu dilakukan kajian kembali terhadap nilai-nilai keorganisasian berdasarkan pengalaman, kesuksesan, dan kegagalan sejarah masa lalu. Perlu internalisasi *learning organization* ke dalam perilaku keorganisasian sehari-hari.

DAFTAR PUSTAKA

- ¹Smith, M. E. 1999. *Organizational Learning and the Learning Organization: Development in Theory and Practice*. London: Sage Publications.
- ²Mustopadidjaja, A. R. 1999. *Studi Kebijakan: Perkembangan dan Penerapannya dalam Rangka Administrasi dan Manajemen Pembangunan*. Jakarta: Lembaga Penerbitan Universitas Indonesia.
- ³Sengen, M. P. 1996. *Disiplin Kelima: Seni & Praktik dari Organisasi Pembelajaran*. Jakarta: Binarupa Aksara.
- ⁴BKKBN. 2004. *Pengembangan Organisasi Pembelajaran di Lingkungan BKKBN*. Jakarta: BKKBN.
- ⁵Littlejohn, S. W. 2002. *Theories of Human Communication (7th ed.)*. USA: Wadsworth-Thomson Learning.
- ⁶Schwandt, D.R. 2000. *Organization Learning: From World Class Theories to Global Best Practices*. Florida: CLC Press LLC.
- ⁷Denton J. 1998. *Organizational Learning and Effectiveness*. London: Routledge.
- ⁸Kasali, R. 2005. *Change*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.
- ⁹Hesselbein, F. 2005. *On Mission and Leadership: A Leader to Leader Guide – The Drucker Foundation*. Jakarta: PT. Elexmedia Komputindo.
- ¹⁰Prasentyatoko, A. 2002. Innovation and Absorptive Capacity of A Learning Organization: Some Theoretical Perspective. *Jurnal Manajemen Usahawan Indonesia*, No. 04/TH.XXX, 1 April 2002.
- ¹¹Nonaka, I. 2004. A Dynamic Theory of Organizational Knowledge Creation: Organization Science. *Harvard Business Review*, February 2004.
- ¹²Argyris, Chris dan D. A. Schon. 1996. *Organizational Learning II: Theory, Method, and Practice*. Reading: Addison-Wesley Publishing Company.
- ¹³Garvin, D. A. 1993. Building A Learning Organization. *Harvard Business Review*, July–August 1993.
- ¹⁴Neuman, W. L. 2000. *Social Research Methods: Qualitative and Quantitative Approaches*. USA: Allyn & Bacon.
- ¹⁵Creswell, J. W. 1994. *Research Design, Qualitative, & Quantitative Approaches*. London: Sage Publications.
- ¹⁶Merriam, S. B. 2002. *Qualitative Research in Practice: Example for Discussion and Analysis*. San Fransisco: Jossey-Bass A Wiley Company.
- ¹⁷Argyris, C. 1990. *Overcoming Organizational Defenses*. Boston: Allyn and Bacon.